



Rapport

Audit d'optimisation des ressources – Gestion de la vente de terrains

Le 30 septembre 2022

Présenté à :



Raymond Chabot
Grant Thornton



VARENNES

Le 30 septembre 2022

**Raymond Chabot
Grant Thornton S.E.N.C.R.L.**
Bureau 2000
Tour de la Banque Nationale
600, rue De La Gauchetière Ouest
Montréal (Québec)
H3B 4L8

T 514 878-2691

Aux membres du conseil municipal
Ville de Varennes
175, rue Sainte-Anne
Varennes (Québec) J3X 1T5

**Objet : Rapport – Audit d’optimisation des ressources – Gestion de la vente
de terrains**

Mesdames, Messieurs,

Nous avons le plaisir de vous présenter notre rapport portant sur la gestion de la vente de terrains par la Ville de Varennes (ci-après la « Ville »).

Ce mandat a été réalisé en vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes, et le présent rapport doit être déposé à la première séance du conseil municipal qui suit sa réception par la direction de la Ville. Celui-ci doit également être publié sur le site Web de la Commission municipale du Québec.

Nous tenons à souligner l’excellente collaboration de toutes les personnes rencontrées au cours de la réalisation du mandat.

Nous vous prions de recevoir, Mesdames, Messieurs, nos salutations les plus distinguées.

*Raymond Chabot Grant Thornton S.E.N.C.R.L.*¹

¹ CPA auditeur, permis de comptabilité publique n° A129112

Table des matières

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Contexte..... | 1 |
| 2. | Objectif de l'audit et portée des travaux | 2 |
| 3. | Résultats de l'audit..... | 4 |
| 4. | Conclusion | 15 |
| 5. | Objectif et critères d'audit | 18 |

1. Contexte

1.1. CONTEXTE

En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, les villes sont dotées de plusieurs pouvoirs leur permettant de déterminer le portrait de leur ville et l'aménagement du territoire est avant tout une décision politique. Une ville peut être propriétaire de terrains et elle peut vendre ceux-ci comme elle le souhaite. Il est à noter que ce type de transaction n'est pas soumis aux règles d'adjudication de contrats municipaux, permettant à la Ville de conclure une vente de terrain de gré à gré, donnant une grande latitude dans le choix de l'acheteur et du projet relatif à la vente du terrain.

Plus spécifiquement, la gestion de la vente de terrains vise à conclure des transactions de manière à favoriser le développement économique de la Ville de Varennes (ci-après « la Ville ») et à générer des revenus de taxes additionnels.

À cet égard, la Ville doit s'assurer de respecter le cadre légal, soit :

- *Loi sur l'interdiction de subventions municipales;*
- *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme;*
- *Loi sur les immeubles industriels municipaux.*

De plus, la Ville doit mettre en place des mécanismes visant à maximiser l'efficacité et les délais relatifs à l'émission des permis, à l'inspection des travaux, ainsi qu'à l'évaluation et la mise à jour du rôle d'évaluation, permettant de maximiser les revenus de taxes et à maintenir l'équité fiscale entre les citoyens de la Ville.

Le tableau ci-dessous fait état des ventes de terrains pour les années 2018 à 2021 :

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 (au 31 octobre) |
|----------------------------------|------------|--------------|---------------|-------------------------|
| Ventes de terrains (\$) | 829 405 \$ | 2 921 085 \$ | 23 128 238 \$ | 10 487 180 \$ |
| Nombre de terrains vendus | 5 | 6 | 16 | 6 |
| Vente moyenne (\$) | 165 881 \$ | 486 848 \$ | 1 445 515 \$ | 1 747 863 \$ |

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

2.1. OBJECTIF DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur la gestion de la vente de terrains.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que le processus de vente d'un terrain appartenant à la Ville, et, jusqu'à l'émission du rôle d'évaluation foncière à l'acquéreur, permet d'optimiser les revenus de la Ville, et ce, conformément à la réglementation en vigueur.

Responsabilité de la direction

La direction de la Ville est responsable du processus de gestion de la vente de terrains. Elle est également responsable de la mise en place des systèmes, des procédures et des contrôles lui permettant de planifier, gérer et suivre ses activités à l'égard du processus de gestion de la vente de terrains, et ce, conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion.

Responsabilité de l'auditeur

Notre responsabilité consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous estimons que nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces derniers sont exposés à la section 5.2.

Nous avons planifié et réalisé notre mission d'assurance raisonnable conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001, *Missions d'appréciation directe*, du *Manuel de CPA Canada – Certification*. Cette norme requiert que nous planifions et réalisons la mission de façon à obtenir une assurance raisonnable à l'égard de notre conclusion sur l'objectif de l'audit.

L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'une mission réalisée conformément à cette norme permettra toujours de détecter tout cas important de non-conformité ou les déficiences significatives qui pourraient exister. Les cas de non-conformité ou déficiences significatives aux critères peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et ils sont considérés comme significatifs lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, individuellement ou collectivement, ils puissent influencer sur les décisions des utilisateurs de notre rapport. Une mission d'assurance raisonnable visant la délivrance d'un rapport de l'auditeur implique la mise en œuvre de procédures en vue d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement une conclusion et obtenir un niveau d'assurance élevé. La nature, le calendrier et l'étendue des procédures d'audit choisies relèvent de notre jugement professionnel, et notamment de notre évaluation des risques de non-conformités ou de déficiences significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Notre indépendance et notre contrôle qualité

Nous nous sommes conformés aux règles ou au code de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable et se rapportant aux missions de certification, qui sont publiés par les différents organismes professionnels comptables, lesquels reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Le cabinet applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ) 1, *Contrôle qualité des cabinets réalisant des missions d'audit ou d'examen d'états financiers et d'autres missions de certification*, et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

2.2. PORTÉE DES TRAVAUX

Nos travaux d'audit ont porté sur la période du 22 juin 2021 au 8 avril 2022. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en septembre 2022.

Il est à noter que notre audit s'est limité aux processus reliés à la vente de terrains. Nous n'avons donc pas procédé à une évaluation exhaustive du processus d'émission des permis et de la mise au rôle de l'évaluation, notre audit se limitant à évaluer l'impact de ces processus sur la génération de revenus à la suite de la vente d'un terrain.

À la fin de nos travaux, un rapport préliminaire comprenant nos constats a été présenté aux instances concernées de la Ville, et ce, aux fins de discussions. Par la suite, le rapport final a été transmis aux mêmes instances pour l'élaboration d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations les concernant.

3. Résultats de l'audit

3.1. PROCESSUS POUR LA VENTE DE TERRAINS

La vente d'un terrain est un processus complexe et la Ville doit mettre en place des processus d'affaires nécessaires lui permettant d'encadrer et d'uniformiser ses façons de faire. La Ville doit en outre s'assurer que :

- Aucune des parties prenantes au projet ne se place en situation de conflits d'intérêts dans le cadre d'une transaction;
- Le processus d'évaluation de la valeur marchande et d'établissement du prix de vente est formalisé;
- La documentation du dossier est adéquate afin de permettre aux instances de la Ville de prendre une décision éclairée;
- Les clauses contractuelles protègent la Ville et le respect de ces clauses est suivi et contrôlé.

3.1.1. La Ville dispose de directives et d'un processus clair établissant les rôles et responsabilités en ce qui concerne la vente de terrains, et ce, conformément à la réglementation en vigueur

Vente d'un terrain appartenant à la Ville

La Ville effectue principalement deux types de transactions pour la vente de terrain. Le premier type de transactions, plus traditionnel, vise la vente d'un terrain appartenant déjà à la Ville, soit un terrain résidentiel, commercial ou agricole, selon le cas. Le deuxième type de transactions vise à procéder à une transaction immobilière à la suite d'une demande spécifique d'une entreprise de Varennes qui désire se relocaliser dans la Ville ou encore une entreprise de l'extérieur qui désire venir s'installer à Varennes. Dans une telle situation, la Ville s'entend sur le prix de vente avec l'acheteur en fonction des besoins de celui-ci et ensuite, il procède à la recherche d'un terrain répondant aux besoins identifiés, procède à l'acquisition du terrain pour ensuite le revendre à l'acheteur (« transaction d'achat/revente »). Le directeur général est la personne-ressource à la Ville pour amorcer le processus de vente/achat et négocier les termes avec chacun des intervenants.

Nous avons relevé dans le cadre de nos travaux qu'il n'existe pas de politiques ou de processus formel relativement à la vente de terrains, établissant entre autres les rôles et responsabilités des intervenants impliqués. De telles politiques ou procédures visent à s'assurer que les rôles et responsabilités sont bien établis et communiqués, que les lois en vigueur sont respectées et que les prises de décisions sont en lignes avec les orientations stratégiques de la Ville et encadrées, permettant de maximiser la valeur des transactions de ventes.

La direction générale pilote l'ensemble du processus de vente de terrains et est supportée par les services juridiques (directeur ou directrice adjointe). Le maire participe également au processus dans le cadre de transactions importantes.

Évaluation et prix de vente

Dans le cadre des négociations, la Ville ne recherche pas nécessairement le meilleur prix de vente pour un terrain, mais plutôt la meilleure valeur globale, c'est-à-dire en prenant en considération les revenus qui seront générés par la taxe foncière, les orientations stratégiques de la Ville, les impacts positifs pour la communauté, etc. Le prix négocié tient donc compte de différents paramètres (valeur au pied carré, revenus de taxation anticipée, superficie, synergie à venir, création d'emplois, etc.). De plus, la Ville ne vend pas ses terrains à des acheteurs qui n'ont pas de projet, c'est-à-dire à des fins de spéculation. Cependant, selon les informations recueillies, l'évaluation de ces paramètres servant à la négociation du prix de vente n'est pas formellement documentée ni présentée au conseil municipal dans le cadre du processus d'approbation de la transaction.

Dans le cas des terrains acquis visés par la Loi sur les immeubles industriels municipaux (RLRQ, c. I-0.1), la Ville s'assure que la vente soit effectuée minimalement à la valeur prévue à l'article 6¹. Pour les autres terrains, la vente est effectuée minimalement à la valeur de l'évaluation, et, dans certaines situations, la Ville obtient une évaluation externe de la juste valeur marchande, comme dans le cadre de la vente d'un terrain agricole ou afin de supporter le prix plancher à inclure dans un appel d'intentions. Cependant, nous avons noté que dans le cas d'une transaction immobilière d'achat/revente, la Ville n'obtenait pas d'évaluation externe de la juste valeur du terrain. Bien que les risques liés à ce type de transaction soient faibles considérant que la Ville connaît le prix d'achat et de revente du terrain, lui permettant ainsi que s'assurer de vendre à un prix supérieur au prix d'achat, l'obtention d'une telle évaluation permettrait d'assurer l'optimisation du prix de vente dans le cadre de la transaction. De plus, pour une des transactions testée, la Ville n'a pas obtenu d'évaluation de la juste valeur marchande considérant que trois acheteurs potentiels avaient été approchés dans le cadre du processus de vente.

En ce qui concerne le mode d'aliénation, la Ville procède à l'occasion par appel d'intentions public, mais privilégie le gré à gré sous le prétexte que les transactions immobilières sont influencées par les négociations entre l'acheteur et la Ville, ce que ne permet pas le processus d'appel d'intentions public, étant encadré par des procédures strictes. Il n'y a cependant pas de directive ou politique formelle visant à encadrer le mode d'aliénation utilisé, en fonction de critères préétablis, ce qui permettrait d'établir une structure à l'égard du processus de vente, de maximiser le prix de vente et d'éviter les iniquités.

Pour l'ensemble des transactions de vente, les paramètres de vente sont validés par le conseil municipal. Il est à noter que les élus ne sont pas impliqués dans le processus de négociation à l'exception du moment où la recommandation de procéder à la transaction est transmise au conseil municipal. Cependant, le conseil municipal prend connaissance de la documentation des projets préparée par les entreprises approchées pour un projet ou ayant participé à un processus d'appel d'intentions, le cas échéant.

De plus, une reddition de compte des projets ou transactions en cours est effectuée auprès du conseil lors d'une rencontre statutaire hebdomadaire.

¹ Le prix pour lequel un immeuble est aliéné doit couvrir les coûts d'acquisition de cet immeuble et les frais engagés à son égard pour des services professionnels. Les coûts d'acquisition comprennent, le cas échéant, les frais incidents au financement des dépenses.

Toutefois, lorsque l'immeuble constitue, au moment de son aliénation, une unité d'évaluation inscrite au rôle d'évaluation foncière de la municipalité ou une partie d'une telle unité dont la valeur est distinctement inscrite au rôle, le prix d'aliénation doit être égal ou supérieur au moins élevé entre le total des coûts et des frais visés au deuxième alinéa et la valeur inscrite au rôle de cet immeuble.

Pour conclure, outre les éléments mentionnés préalablement en ce qui concerne la vente d'un terrain appartenant à la Ville, l'absence de politiques et de procédures, l'absence d'une documentation formelle des différentes étapes du processus de vente, incluant l'évaluation des paramètres de vente, combiné au fait que le directeur général est l'intervenant principal pour la majorité des étapes de la vente, constituent un risque de continuité des affaires pour la Ville. Le processus de vente devra donc être mieux structuré et documenté afin de mitiger ce risque et de maximiser les bénéfices pour la Ville.

Recommandations

- Nous recommandons à la Ville de mettre en place un processus formel, par l'entremise de politiques et procédures relativement à la vente de terrains, établissant entre autres :
 - Les rôles et responsabilités des intervenants impliqués, incluant celui du conseil municipal;
 - Le mode d'aliénation à préconiser, en fonction de critères préétablis;
 - Les situations (exceptions) où une évaluation externe de la juste valeur marchande du terrain n'est pas requise;
 - Les pouvoirs d'approbations.
- Nous recommandons à la Ville de procéder à une documentation formelle de l'évaluation des paramètres (valeur au pied carré, revenus de taxation anticipée, superficie, synergie à venir, création d'emplois, clauses contractuelles spécifiques, etc.) dans le cadre d'une transaction de vente d'un terrain, et ce, afin de supporter le processus décisionnel. De plus, cette évaluation devrait être présentée au conseil municipal dans le cadre du processus d'approbation de la transaction.
- Nous recommandons à la Ville de mettre en place une procédure de documentation, d'organisation et de conservation des documents relatifs à une transaction afin d'uniformiser les façons de faire.
- Nous recommandons à la Ville d'obtenir une évaluation externe de la juste valeur marchande du terrain pour chacune des transactions de ventes de terrains, afin d'optimiser le prix de vente dans le cadre de la transaction. Les situations (exceptions) où une évaluation externe de la juste valeur marchande n'est pas obtenue devraient être formellement documentées et celles-ci présentées au conseil municipal dans le cadre du processus d'approbation de la transaction.

Notion de conflits d'intérêts

La Ville a mis en place certains mécanismes à l'égard de la gestion des conflits d'intérêts. En effet, le *Code d'éthique et de déontologie des employés de la Ville de Varennes* (Règlement 780) indique qu'il est interdit, pour un employé de favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou de se prévaloir de sa fonction pour influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels. De plus, toujours via le Règlement 780, un employé qui croit être placé, directement ou indirectement, dans une situation de conflit d'intérêts, doit en aviser son supérieur immédiat.

Également, les membres du conseil se doivent de fournir une déclaration de leurs intérêts pécuniaires via la *Déclaration des intérêts pécuniaires des membres du conseil*.

Cependant, nous avons relevé les éléments suivants à l'égard de la gestion des conflits d'intérêts :

- Les employés sont sensibilisés au Règlement 780 uniquement à l'embauche;
- Les employés n'ont pas à faire une déclaration sur une base périodique des situations de conflits ou qui pourraient mener à un conflit, et ce, incluant dans les situations où il n'y a pas de conflit à déclarer;
- La déclaration des intérêts pécuniaires se limite aux membres du conseil et celle-ci ne requiert pas de déclarer les situations potentielles de conflit d'intérêts et celle-ci ne s'applique pas à la famille immédiate du membre du conseil.

Bien que nous n'ayons relevé aucun problème lié aux conflits d'intérêts dans le cadre de nos travaux, considérant l'importance des montants reliés aux transactions de vente de terrains, la Ville devrait mettre en place un processus formel afin que tous les employés impliqués dans le processus d'une vente d'un terrain, ainsi que les membres du conseil, déclarent s'ils se trouvent ou non dans une situation de conflit d'intérêts.

Recommandation

- Nous recommandons à la Ville de mettre en place un processus formel de déclaration de conflit d'intérêts, et ce, dans le cadre de chaque processus de vente d'un terrain afin que chaque employé et membre du conseil impliqué dans le processus d'une vente d'un terrain déclare s'ils se trouvent ou non dans une situation de conflit d'intérêts.

3.1.2. L'acte de vente de terrains de la Ville est rédigé afin de protéger la Ville et permet d'assurer une visibilité sur la génération des revenus reliée à la vente de terrains

Clauses à l'acte de vente

Dans le cadre du processus de vente de terrains, la Ville a le pouvoir d'imposer à l'acheteur des clauses contractuelles, comme une clause d'obligation de construction, une clause résolutoire, une clause de préemption, etc. La mise en place de telles clauses vise à obliger l'acheteur à réaliser son projet dans les délais prescrits et à éviter la spéculation, dans un objectif ultime de contrôler les entrées de fonds et le développement sur le territoire de la Ville.

La clause d'obligation de construction² permet à la Ville d'obliger l'acquéreur à démarrer ou terminer les travaux de construction dans le délai souhaité, et celle-ci peut être assortie d'une sûreté remboursable sous réserve du respect des obligations au contrat.

La clause résolutoire³ permet au vendeur de demander la résolution du contrat en cas de défaut de l'acheteur d'exécuter une de ses obligations au contrat.

² Tiré de l'article « Transactions immobilières commerciales : des clauses contractuelles au service des propriétaires », publié par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) le 24 juillet 2020.

³ Idem à la référence ci-dessus.

La clause de préemption⁴ est l'obligation pour le propriétaire (l'acheteur) de préférer une personne prioritairement aux autres s'il décide de le vendre. Cette clause permet d'éviter la spéculation et pourrait permettre à la Ville d'exercer son droit de préférence et procéder à l'achat du terrain, ou de renoncer à son droit.

La Ville, par l'entremise des services juridiques, prépare les documents contractuels et ceux-ci utilisent des gabarits de contrat incluant l'ensemble des clauses habituelles (obligation de construction, délai de construction, clause résolutoire, clause de préemption, clauses environnementales, clauses relatives aux infrastructures, pénalités, etc.) Les différentes clauses intégrées au contrat dépendent de la nature de la transaction et des négociations entre les parties, mais les services juridiques s'assurent que le contrat final qui sera signé protège l'organisation.

Nous pouvons conclure, à la suite de la prise de connaissance des contrats de vente pour un échantillon de terrains vendus, que les clauses incluses permettaient à la Ville de se protéger dans le cadre des transactions, de contrôler les entrées de fonds futurs ainsi que le développement sur le territoire de la Ville.

Suivi des clauses à l'acte de vente

Comme mentionné à la section précédente, dans le cadre d'une transaction visant à disposer d'un terrain en vue de réaliser un projet précis, la Ville a le pouvoir d'exiger, via l'acte de vente, que l'acheteur s'y conforme aux fins prévues et des pénalités peuvent être appliquées par la Ville en cas de non-respect. Ces pénalités sont établies en évaluant les pertes de revenus fonciers pour la Ville résultant de ce non-respect.

Cela implique que la Ville doive effectuer un suivi afin de s'assurer que l'acheteur est conforme, permettant ainsi de libérer l'acheteur de ses obligations contractuelles. Le suivi des clauses contractuelles peut dépendre autant de la direction générale, du service des finances, du service de l'urbanisme et de l'environnement, des services juridiques, etc., et ce, en fonction de la nature de la clause et des suivis à effectuer. Nous avons noté qu'il n'y avait pas de procédure formelle qui encadre le processus de suivi des clauses contractuelles, des approbations requises et que les rôles et responsabilités n'étaient pas clairement définis. De plus, les suivis des clauses contractuelles effectués par la Ville ne sont pas formellement documentés.

Recommandation(s)

- Nous recommandons à la Ville de mettre en place un processus formel relativement au suivi des clauses contractuelles à la suite de la vente de terrains, établissant entre autres :
 - Les rôles et responsabilités des intervenants impliqués;
 - La documentation et les approbations requises;
 - Les mécanismes de communication visant à libérer l'acheteur de ses obligations contractuelles ou l'application des pénalités en cas de défaut, le cas échéant.

⁴ Idem à la référence ci-dessus.

3.2. ÉMISSION DES PERMIS ET MISE AU RÔLE D'ÉVALUATION

3.2.1. Le processus d'émission des permis de construction et de la mise au rôle d'évaluation est enclenché en temps opportun, et ce, selon les politiques et règlements de la Ville

Émission du permis

L'émission des permis de construction permet à la Ville de surveiller le respect de la réglementation relative à l'aménagement et au développement du territoire. À la suite de l'émission d'un permis par l'entremise du système PG, la Ville peut ainsi procéder au suivi et à l'inspection des travaux et s'assurer que ceux-ci ont été réalisés conformément aux plans approuvés à l'étape d'émission du permis.

Le processus d'émission des permis est sous la responsabilité du service de l'urbanisme et de l'environnement qui encadre l'ensemble du processus allant de l'émission du permis jusqu'à la fermeture du dossier pour donner suite à l'inspection finale. Par l'entremise du Règlement de permis et certificats (Règlement no.711), le service de l'urbanisme et de l'environnement se doit, notamment :

- D'assurer le respect des dispositions des règlements d'urbanisme;
- Analyser les demandes de permis;
- Vérifier la conformité aux règlements d'urbanisme de tout plan ou autre document soumis;
- Délivrer le permis;
- Procéder à une inspection pour assurer le respect des règlements municipaux applicables;
- Émettre tout constat d'infraction par suite d'une infraction aux règlements d'urbanisme.

Le service de l'urbanisme et de l'environnement peut compter sur une équipe de 5 inspecteurs, celle-ci étant composée d'inspecteurs seniors et juniors.

Selon les informations recueillies dans le cadre de nos travaux, la Ville adopte une approche proactive dans le cadre du processus d'émission du permis de construction, s'impliquant souvent en amont de l'émission du permis avec les promoteurs d'un projet afin d'identifier en avance les enjeux potentiels et ainsi faciliter et optimiser le processus par la suite.

Le processus d'émission des permis de construction se déroule ainsi :

- Réception de la demande au Service de l'urbanisme et de l'environnement;
- Vérification du contenu de la demande (plans et documents requis);
- Attribution de la demande à l'un des inspecteurs en fonction de la complexité du projet;
- Analyse de la conformité du projet avec les règlements et les lois en vigueur;
- Le cas échéant : plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), dérogation mineure, projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI), usage conditionnel, modification réglementaire, etc.;
- Délivrance ou rejet de la demande de permis;
- Paiement du permis.

À la suite de l'exécution de nos tests sur un échantillon de projets de construction ou de rénovation découlant de la vente d'un terrain et selon les informations recueillies dans le cadre de nos rencontres avec les différents intervenants impliqués un processus, nous sommes en mesure d'émettre les constats suivants à l'égard des demandes de permis:

- Les demandes de permis peuvent être remplies et soumises en ligne par l'entremise du système PG Solutions, permettant d'améliorer l'efficacité du processus, autant pour le citoyen effectuant une demande de permis que pour la Ville;
- Les permis sont délivrés rapidement à partir du moment où la Ville a obtenu l'ensemble des documents requis (plans, autorisations, certificats, etc.). En effet, pour l'ensemble de nos tests, le permis a été délivré moins de 10 jours suivant la réception des derniers documents;
- Il n'y a ni aucune politique ni aucun processus formel encadrant les activités relatives à l'émission des permis de construction, établissant et formalisant entre autres les rôles et responsabilités des intervenants impliqués.

Processus d'inspection

Comme mentionné préalablement, le processus d'émission des permis est sous la responsabilité du service de l'urbanisme et de l'environnement qui encadre l'ensemble du processus allant de l'émission du permis jusqu'à la fermeture du dossier à la suite de l'inspection finale. La mise en place d'un processus efficace visant à procéder au suivi des projets et à la mise à jour du rôle d'évaluation, et ce, en temps opportun, permet à la Ville d'optimiser les taxes foncières additionnelles générées par ces projets.

Le processus de suivi des permis de construction et d'inspection se déroule ainsi :

- La planification du travail et des priorités est attribuée au chef de division, qui est responsable de répartir la charge de travail en fonction du volume de demandes de permis qui varie d'une période de l'année à l'autre, mars à juin étant la période de pointe;
- En fonction de la capacité des inspecteurs, ceux-ci procèdent au suivi des projets et aux travaux d'inspection pour les dossiers leur ayant été attribués. Cependant, pendant les périodes de pointe, il est difficile pour les inspecteurs d'effectuer des suivis en cours de projet afin d'optimiser et faciliter le processus d'inspection, ceux-ci se présentant souvent sur place pour l'inspection une fois que les travaux sont complétés;
- Inspection du permis à la date prévue fin des travaux :
 - En cas de travaux non terminés ou de non-respect de la réglementation, l'inspecteur signale l'infraction au contrevenant au moyen d'un avis d'infraction;
 - Sinon, dossier fermé.
- Seconde inspection après la date d'échéance du permis ou après la date prévue à l'avis d'infraction (le cas échéant) :
 - En cas de travaux non terminés ou de non-respect de la réglementation, l'inspecteur signale l'infraction au contrevenant au moyen d'un avis d'infraction;
 - Sinon, dossier fermé.

- Inspection finale après la date prévue à l'avis d'infraction (le cas échéant) :
 - En cas de travaux non terminés ou de non-respect de la réglementation, l'inspecteur délivre un constat d'infraction;
 - Sinon, dossier fermé.
- Remboursement du dépôt de garantie du permis de construction à la suite de la réalisation de l'ensemble des travaux prévus au permis.

À la suite de l'exécution de nos tests sur un échantillon de projets de construction ou de rénovation découlant de la vente d'un terrain et selon les informations recueillies dans le cadre de nos rencontres avec les différents intervenants impliqués un processus, nous sommes en mesure d'émettre les constats suivants à l'égard du processus d'inspection :

- Une inspection a été effectuée pour chacun des projets de construction ou de rénovation découlant de la vente d'un terrain permis testé. Cependant, nous avons relevé certains délais entre la date prévue des inspections et la date réelle de celles-ci pour certains des projets testés.
- Il n'existe pas de politiques ou de processus formel relativement au suivi des projets de construction, établissant entre autres les rôles et responsabilités des intervenants impliqués;
- La planification du travail et des priorités est un processus informel et la taille de l'équipe actuellement en place ne permet pas toujours de procéder aux suivis des projets et aux inspections en temps opportun pendant les périodes de pointe. Il n'est donc pas toujours possible de déterminer la date réelle de finalisation des travaux aux fins d'évaluation.

- Nous recommandons à la Ville de mettre en place une politique et/ou une procédure formelle encadrant les activités relatives à l'émission des permis de construction et aux inspections, incluant les critères de priorisation des dossiers ainsi qu'une définition claire des rôles et responsabilités.
- Nous recommandons à la Ville de formaliser le processus de planification du travail et des priorités des inspecteurs par l'entremise de :
 - Tableaux de bord visant à identifier les dossiers en attentes de traitement, la répartition des dossiers, la priorisation des dossiers, le nombre de dossiers traité par les inspecteurs, etc.;
 - Planification annuelle, afin d'évaluer la capacité des inspecteurs et de déterminer les besoins en termes de ressources, le cas échéant.
- Nous recommandons à la Ville d'évaluer si l'ajout de soutien administratif permettrait aux inspecteurs de se concentrer sur les activités à valeur ajoutée et ainsi rendre le processus plus efficient et optimal.

Mise au rôle de l'évaluation

Pour donner suite à la réalisation d'un projet de construction ou de rénovation, le rôle d'évaluation doit être mis à jour afin que la valeur au rôle reflète les changements résultant dudit projet de construction ou de rénovation. Un processus optimal et efficient permet à la Ville de générer les taxes foncières additionnelles générées par l'évaluation et assure une équité fiscale entre les citoyens de la Ville. En effet, des délais d'inscription au rôle d'évaluation des nouvelles valeurs établies à la suite de travaux de construction ou de rénovation peuvent se solder en une perte de revenus et ne permettent pas d'encaisser ses revenus de taxes supplémentaires dans les meilleurs délais.

L'évaluation foncière à la Ville est sous-traitée à une firme externe qui a la responsabilité de maintenir à jour le rôle, de déterminer les valeurs foncières dans le cadre du dépôt de rôles triennaux (équilibration) et de procéder à la rénovation cadastrale. Les travaux de la firme externe relèvent du service des finances qui a la responsabilité de surveiller les activités relatives à la mise au rôle de l'évaluation foncière.

L'évaluation foncière doit se conformer à *Loi sur la fiscalité municipale*. La loi stipule entre autres les éléments suivants :

- Un bâtiment est porté au rôle lorsqu'il est substantiellement terminé ou substantiellement occupé aux fins de sa destination initiale ou d'une nouvelle destination, ou lorsque deux ans se sont écoulés depuis le début des travaux (article 32);
- L'évaluateur modifie le rôle de l'évaluation foncière pour refléter l'augmentation de valeur d'une unité d'évaluation suivant la réalisation d'une condition prévue à l'article 32 ou à la suite de travaux effectués sur un bâtiment faisant déjà partie de l'unité, lorsque ces travaux sont substantiellement terminés ou lorsque deux ans se sont écoulés depuis leur début, selon la première des échéances (article 174);
- Les modifications faites en vertu de l'article 174 et décrites au point précédent sont effectives à compter de la date fixée dans le certificat de l'évaluateur, laquelle ne peut être antérieure à la plus récente parmi les dates suivantes:
 - Celle où survient l'événement qui justifie la modification, et
 - Le premier jour de l'exercice financier qui précède celui au cours duquel la modification est faite (article 177).

La Ville se doit donc de mettre en place les mesures nécessaires permettant de procéder à l'évaluation foncière en temps opportun lorsque les conditions aux articles 32 et 174 de la *Loi sur la fiscalité municipale* sont remplies, et ainsi optimiser la génération des revenus et éviter les pertes découlant de délais significatifs. Le processus de mise au rôle de l'évaluation se déroule ainsi :

- La liste des permis émis est transférée à l'évaluateur sur une base mensuelle via le système informatique (Accès-cité Territoire). Lors de l'émission du permis, le service de l'urbanisme et de l'environnement détermine une date de fin des travaux. Comme cette date est connue de l'évaluateur, c'est ce dernier qui se déplace sur les lieux afin de procéder à l'évaluation des travaux effectués, et ce, dans les 30 jours suivant la date de fin indiquée sur le permis.
- L'évaluateur procède à la visite des différents chantiers afin de procéder à son évaluation.

- Une fois la visite complétée et les travaux terminés, l'évaluateur procède à l'émission d'un certificat. Ce certificat fait mention de la valeur des différents éléments évalués ainsi que de la date d'entrée en vigueur des changements.
- Dans un délai de 30 jours, suivant la réception des certificats, le service des finances procède à l'émission du compte de taxes supplémentaire.
- Le service des finances effectue les suivis suivants auprès de l'évaluateur :
 - Conciliation entre les permis transmis à l'évaluateur et les permis qui ont été portés au rôle;
 - Validation que tous les permis pour lesquels les travaux sont terminés ont été traités par l'évaluateur et celui-ci est questionné pour les dossiers non traités.

À la suite de l'exécution de nos tests sur un échantillon de projets de construction ou de rénovation découlant de la vente d'un terrain et selon les informations recueillies dans le cadre de nos rencontres avec les différents intervenants impliqués un processus, nous sommes en mesure d'émettre les constats suivants à l'égard du processus de mise au rôle de l'évaluation :

- Il n'existe pas de politiques ou de processus formel relativement à l'évaluation et à la mise au rôle de l'évaluation, établissant entre autres les rôles et responsabilités des intervenants impliqués;
- La date d'entrée en vigueur reconnue de fin des travaux permettant de procéder à l'évaluation foncière selon la *Loi sur la fiscalité municipale* n'est pas formellement documentée dans le rapport d'intervention du service de l'urbanisme et de l'environnement. Il n'est donc pas possible de déterminer si la date d'entrée en vigueur de l'évaluation inscrite au certificat d'évaluation correspond à la date réelle de fin des travaux;
- La date où l'évaluation est effectuée par la firme externe n'est pas connue par le service de l'urbanisme et de l'environnement ni par le service des finances, ne permettant pas déterminer si l'évaluation a été effectuée en temps opportun;
- Il n'y a aucune clause au contrat avec la firme externe responsable de l'évaluation foncière pénalisant celle-ci lorsque l'évaluation n'est pas effectuée selon un certain délai. Bien qu'il soit présumé que l'évaluation sera effectuée dans les 30 jours suivant la date de fin des travaux, selon les tests effectués, le certificat d'évaluation a été émis de 2 à 10 mois à la suite de la date d'entrée en vigueur inscrite au certificat;
- Il n'y a aucune coordination ni communication entre le service de l'urbanisme et de l'environnement, responsable de l'émission des permis, du suivi des travaux et des inspections, et la firme externe responsable de l'évaluation foncière, ce qui permettrait d'optimiser les délais entre la date de fin des travaux et l'évaluation foncière. La communication se limite à la date de fin prévue des travaux transmise via Accès-cité Territoire à l'évaluateur;
- Le service des finances a émis le nouveau compte de taxes dans les 30 jours suivant la réception du certificat de l'évaluateur pour les tests effectués sur un échantillon de projets.

Recommandations

- Nous recommandons à la Ville de mettre en place une politique et/ou une procédure formelle encadrant le processus d'évaluation foncière et de mise au rôle, établissant entre autres les rôles et responsabilités des intervenants impliqués.
- Nous recommandons à la Ville de documenter la date d'entrée en vigueur reconnue de fin des travaux permettant de procéder à l'évaluation foncière selon la *Loi sur la fiscalité municipale* afin de permettre un suivi entre la date inscrite au certificat de l'évaluateur et la date réelle de fin des travaux.
- Nous recommandons au service de l'urbanisme et de l'environnement de mettre en place des mécanismes de communication formelle avec l'évaluateur afin de transmettre les informations nécessaires sur le suivi des projets, la date de fin des travaux et ainsi favoriser une diminution des délais pour l'émission du compte de taxe foncière.
- Nous recommandons à la Ville d'envisager l'ajout d'une clause, lors du renouvellement du contrat auprès de la firme externe responsable de l'évaluation foncière, pénalisant le fournisseur en cas de non-respect des délais établis à l'égard de l'évaluation à la suite d'un projet de construction ou de rénovation. La Ville devra également s'assurer de suivre le respect des délais par le fournisseur et d'appliquer la clause, le cas échéant. Pour ce faire, la Ville devra obtenir et documenter la date de l'évaluation par la firme externe, et ce, aux fins de suivi.

4. Conclusion

La Ville procède, annuellement, à la vente de terrains dont l'objectif est de conclure des transactions favorisant le développement économique de la Ville et de générer des revenus de taxes additionnels pour celle-ci. À cet effet, la Ville doit mettre en place des mécanismes visant à encadrer le processus de vente terrain ainsi que des mécanismes afin de maximiser l'efficacité et les délais relatifs à l'émission des permis, à l'inspection des travaux, ainsi qu'à l'évaluation et la mise à jour du rôle d'évaluation pour ainsi maximiser les revenus de taxes et la génération de ceux-ci en temps opportun.

En conclusion, bien que le processus de gestion de la vente d'un terrain, allant de la vente jusqu'à l'émission du rôle d'évaluation foncière à l'acquéreur, soit actuellement fonctionnel, celui-ci pourrait, à notre avis, faire l'objet d'amélioration et d'optimisation des ressources de la Ville.

Vente de terrains

La direction générale pilote l'ensemble du processus de vente de terrains et est supportée par les services juridiques (directeur ou directrice adjointe), cependant, il n'existe pas de politiques ou de processus formel relativement à la vente de terrains, établissant entre autres les rôles et responsabilités des intervenants impliqués.

Afin d'établir le meilleur projet qui découlera de la vente d'un terrain, la Ville prend en considération plusieurs facteurs dans le cadre de son évaluation et de la détermination du prix de vente. Cependant, la détermination et l'évaluation de ces facteurs ne sont pas formellement documentées ni présentées au conseil municipal dans le cadre du processus d'approbation de la transaction. De plus, nous avons relevé que la Ville n'obtenait pas systématiquement d'évaluation externe de la juste valeur du terrain pour l'ensemble des ventes de terrains.

En ce qui concerne le mode d'aliénation, la Ville procède à l'occasion par appel d'intentions public, mais privilégie le gré à gré afin d'assurer une certaine agilité dans le processus de vente. Par contre, il n'y a pas de directive ou politique formelle visant à encadrer le mode d'aliénation utilisé, en fonction de critères préétablis.

Le conseil municipal approuve quant à lui les transactions de vente et prend connaissance de la documentation des projets préparée par les entreprises approchées pour un projet ou ayant participé à un processus d'appel d'intentions.

Conflit d'intérêts

La Ville a mis en place certains mécanismes à l'égard de la gestion des conflits d'intérêts, comme la mise en place d'un code d'éthique et la *Déclaration des intérêts pécuniaires des membres du conseil* qui doit être fournie par l'ensemble des membres du conseil. Cependant, la Ville devrait mettre en place un processus formel afin que tous les employés impliqués dans le processus d'une vente d'un terrain, ainsi que les membres du conseil, déclarent qu'ils ne sont pas en situation de conflit d'intérêts.

Acte de vente

La Ville, par l'entremise des services juridiques, prépare les documents contractuels et ceux-ci contiennent différentes clauses en fonction de la nature de la transaction et des négociations entre les parties, ceux-ci visant à protéger la Ville dans le cadre du processus de vente. Nous avons été en mesure de conclure que les clauses incluses dans les contrats inspectés permettaient à la Ville de se protéger dans le cadre des transactions, de contrôler les entrées de fonds futurs ainsi que le développement sur le territoire de la Ville.

De plus, la Ville se doit d'assurer un suivi du respect des clauses et ce suivi peut dépendre autant de la direction générale que certains services spécifiques. À cet effet, nous avons noté qu'il n'y avait pas de procédure formelle qui encadre le processus de suivi des clauses contractuelles et les approbations requises et le suivi de celles-ci ne sont pas formellement documentés.

Émission de permis et mise au rôle d'évaluation

Émission du permis

La Ville adopte une approche proactive dans le cadre du processus d'émission du permis de construction. Elle s'implique souvent en amont de l'émission du permis avec les promoteurs d'un projet afin d'identifier d'avance les enjeux potentiels et ainsi faciliter et optimiser le processus par la suite.

Nous sommes en mesure d'émettre les constats suivants à l'égard des demandes de permis:

- Les demandes de permis peuvent être remplies et soumises en ligne, permettant d'améliorer l'efficacité du processus;
- Les permis sont délivrés rapidement à la suite de partir du moment où la Ville a obtenu l'ensemble des documents requis.

Cependant, il n'y a ni aucune politique ou processus formel encadrant les activités relatives à l'émission des permis de construction.

Processus d'inspection

La mise en place d'un processus efficient visant à procéder au suivi des projets et à la mise à jour du rôle d'évaluation, et ce, en temps opportun, permet à la Ville d'optimiser les taxes foncières additionnelles générées par ces projets.

Nous sommes en mesure d'émettre les constats suivants à l'égard du processus d'inspection :

- Nous avons relevé certains délais entre la date prévue des inspections et la date réelle de celles-ci pour certains des projets testés;
- Il n'y a aucune politique ou de processus formel relativement au suivi des projets de construction, la planification du travail et des priorités est un processus informel et la taille de l'équipe ne permet pas toujours de procéder aux suivis des projets et de déterminer en temps opportun la date réelle de finalisation des travaux aux fins d'évaluation.

Mise au rôle de l'évaluation

L'évaluation foncière à la Ville est sous-traitée à une firme externe qui a la responsabilité de maintenir à jour le rôle, de déterminer les valeurs foncières dans le cadre du dépôt de rôles triennaux (équilibre) et de procéder à la rénovation cadastrale.

Nous sommes en mesure d'émettre les constats suivants à l'égard du processus de mise au rôle de l'évaluation :

- Il n'existe pas de politiques ou de processus formel relativement à l'évaluation et à la mise au rôle de l'évaluation;
- La date d'entrée en vigueur reconnue de fin des travaux n'est pas formellement documentée dans le rapport d'intervention, ce qui ne permet pas de déterminer si la date d'entrée en vigueur de l'évaluation inscrite au certificat d'évaluation correspond à la date réelle de fin des travaux;
- La date où l'évaluation est effectuée par la firme externe n'est pas connue par le service de l'urbanisme et de l'environnement ni par le service des finances, ne permettant pas déterminer si l'évaluation a été effectuée en temps opportun;
- Il n'y a aucune clause au contrat avec la firme externe responsable de l'évaluation foncière pénalisant celle-ci lorsque l'évaluation n'est pas effectuée selon un certain délai, suivant la date de fin des travaux;
- Il n'y a aucune coordination ni communication entre le service de l'urbanisme et de l'environnement et la firme externe responsable de l'évaluation foncière afin d'assurer d'optimiser les délais entre la date de fin des travaux et l'évaluation foncière.

5. Objectif et critères d'audit

5.1. OBJECTIF

S'assurer que le processus entre la vente d'un terrain appartenant à la Ville et l'émission du rôle d'évaluation foncière à l'acquéreur permet d'optimiser les revenus de la Ville, et ce, conformément à la réglementation en vigueur.

5.2. CRITÈRES D'AUDIT

- La Ville dispose de directives et d'un processus clair établissant les rôles et responsabilités en ce qui concerne la vente de terrains, et ce, conformément à la réglementation en vigueur.
- L'acte de vente de terrains de la Ville est rédigé afin de protéger la Ville et permet d'assurer une visibilité sur la génération des revenus reliée à la vente de terrains.
- Le processus d'émission des permis de construction et de la mise au rôle d'évaluation est enclenché en temps opportun, et ce, selon les politiques et règlements de la Ville.



rcgt.com



Raymond Chabot
Grant Thornton

Certification | Fiscalité | Conseil